Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 444/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	914/2023
Persona reclamante	*XXX*
Entidad reclamada	Ayuntamiento de San Roque (Cádiz)
Artículos	2, 24 LTPA
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 30 de noviembre de 2023 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 26 de octubre de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> "*Expone*
>
> *En el Portal de Transparencia de este Ilustre Ayuntamiento de San Roque https://www.sanroque.es/portal-de-transparencia/economica/cuentas-anuales no figuran ni en la Cuenta General de 2021 ni 2022, los Informes de Intervención correspondientes al Control Interno del Ayuntamiento y de las Sociedades Mercantiles de los ejercicios 2021 ni 2022. Pero si apare [sic] Informe de Intervención en la Cuenta General de 2020 con número 2021-0219, que detalla que hay un trabajador que supera en materia de gratificaciones el número máximo de 80 horas extras al año «ocupando el puesto de Jefe de Unidad de mantenimiento de Instalaciones deportivas, que adjunta varios informes firmados a su vez por la Secretaria General, en este caso, en concepto de Planes de Autoprotección de eventos, y que son asumidos todos ellos por los Consejeros Delegados de la Sociedad, y que superan sobradamente el límite legal en horas extraordinarias para el personal laboral».*
>
> "*Solicita*

"*CERTIFICADO y o INFORME de INTERVENCIÓN en el que indique claramente si el trabajador que ostentaba el presunto puesto de "Jefe de Unidad de mantenimiento de las Instalaciones Deportivas de la Delegación de Deportes del Ayuntamiento de San Roque", Don [nombre y apellidos de tercera persona], empleado de la empresa municipal EMADESA en los años 2021 y 2022. Si ha cobrado o no gratificaciones por horas extraordinarias y si ha cobrado o no gratificaciones por el concepto de Planes de Autoprotección de Eventos, de Seguridad, o de Evacuación en los años 2021 y 2022. En el caso de que no cobrara gratificaciones por horas extraordinarias solicito que también me lo indiquen claramente en el certificado y o informe emitido por parte de Intervención".*

2. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 14 de diciembre de 2023 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 14 de diciembre de 2023 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 28 de diciembre de 2023 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. En concreto, se adjunta Decreto de la Alcaldía nº 2023-6025, de 5 de diciembre, en el que se manifiesta, en lo que ahora interesa, que:

«CUARTO.- En el caso concreto de la presente solicitud de información, el solicitante solicita no una información, sino la emisión de certificado o informe de intervención, que debe ser elaborado ad hoc para satisfacer la pretensión del solicitante, lo que supondría realizar una acción de reelaboración, no pudiendo confundirse el derecho a la información con un derecho a la confección de un determinado documento (certificado y/o informe) por un órgano público a un particular.

"*QUINTO.-Por todo lo anteriormente expuesto, esta Secretaría General considera que la solicitud de información formulada por D. [nombre y apellidos de la persona reclamante] debe ser inadmitida por incurrir en la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.»*

"*Visto lo dispuesto en los artículos 12 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, así como con lo dispuesto en los artículos 24 y siguientes de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.*

"*Por todo lo expuesto, ACUERDO:*

"*PRIMERO.- Inadmitir la solicitud formulada mediante escrito con RGE n.º 2023-e-re-8717 de fecha 26/10/2023, formulada por D. [nombre y apellidos de la persona reclamante], por la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de*

Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el informe transcrito en el presente Decreto".

3. Con fecha 16 de diciembre de 2023, la persona reclamante tras la notificación del Decreto de la Alcaldía referido, remitió alegaciones a este Consejo, en las que manifiesta que:

"*El Ayuntamiento de San Roque y o su Secretaria General, [nombre y apellidos de tercera persona] como máxima responsable de su Registro General, continúan con su modus operandi obstaculizando intencionadamente mi derecho de acceso a información pública. En esa ocasión me han enviado un Decreto alegando que los certificados que solicito no existen y que no puedo solicitar a la administración que realicen dichos certificados. Sin embargo, yo no he solicitado en ningún momento que realicen Informes y o Certificados expresamente porque yo lo solicite, sino que en esta ocasión, los Certificados y o Informes que solicito POR LEY sí deben existir en esta misma administración pública y han debido ser firmados por la habilitada nacional Interventora. El RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (RCI), dispone que el control permanente se ejercerá sobre la Entidad Local y los organismos públicos en los que se realice la función interventora, teniendo por objeto el comprobar, de forma continua, que el funcionamiento de la actividad económico-financiera del sector público local se ajusta al ordenamiento jurídico y a los principios generales de buena gestión financiera. De ahí que en la Cuenta General del año 2020 que adjunto, sí figura dicho informe que además adjunto específicamente bien resaltado. Adjunto además, las Cuentas Generales 2021 y 2022 donde no figuran los Certificados y o Informes que por Ley sí deben existir y deben estar firmados por la habilitada nacional Interventora.*

"*Desconozco el motivo por el que no figuran dichos Certificados y o Informes en estas Cuentas Generales, pero insisto, EN NINGÚN MOMENTO HE SOLICITADO QUE GENEREN CERTIFICADOS O INFORMES A MI PETICIÓN, sino que lo que sí solicito efectivamente son Certificados y o Informes que POR LEY sí deben existir en estas Cuentas Generales de 2021 y 2022. Es más, de no existir, la habilitada nacional estaría realizando una dejadez de funciones, ya sea de forma accidental por carecer de medios o bien de forma intencionada. Por lo tanto, Reclamo a este Consejo de Transparencia que cumpliendo con la LEY, exijan al Ayuntamiento de San Roque a facilitarme el acceso a los certificados y o informes que he solicitado y que por LEY sí deberían haber sido redactados y firmados hace años y o meses por dicha administración pública*".

4. El 23 de febrero de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es notificado a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 26 de febrero de 2024.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 26 de octubre de 2023, y la reclamación fue presentada el 30 de noviembre de 2023. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley..."* (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

> *"CERTIFICADO y o INFORME de INTERVENCIÓN en el que indique claramente si el trabajador que ostentaba el presunto puesto de "Jefe de Unidad de mantenimiento de las Instalaciones Deportivas de la Delegación de Deportes del Ayuntamiento de San Roque", Don [nombre y apellidos de tercera persona], empleado de la empresa municipal EMADESA en los años 2021 y 2022. Si ha cobrado o no gratificaciones por horas extraordinarias y si ha cobrado o no gratificaciones por el concepto de Planes de Autoprotección de Eventos, de Seguridad, o de Evacuación en los años 2021 y 2022. En el caso de que no cobrara gratificaciones por horas extraordinarias solicito que también me lo indiquen claramente en el certificado y o informe emitido por parte de Intervención".*

La entidad reclamada informó a la persona reclamante que "*solicita no una información, sino la emisión de certificado o informe de intervención, que debe ser elaborado ad hoc para satisfacer la pretensión del solicitante, lo que supondría realizar una acción de reelaboración, no pudiendo confundirse el derecho a la información con un derecho a la confección de un determinado documento (certificado y/o informe) por un órgano público a un particular*", e inadmite la solicitud por incurrir en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

2. Pues bien, como venimos sosteniendo de forma constante en nuestras decisiones (baste citar las Resoluciones 64/2016, FJ 3º; 75/2016, FJ 3º; 136/2016, FJ 3º; 8/2017, FJ 3º; 133/2018, FJ 3º; 14/2020, FJ 3º), al determinar el alcance del concepto *"acción de reelaboración"* empleado por dicho art. 18.1 c) LTAIBG, resultan de utilidad las siguientes líneas directrices que inferimos del Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:

> *1º) "La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información".*
>
> *2º) "La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario".*
>
> *3º) Hay reelaboración "cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba… [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información".*
>
> *4º) Asimismo, nos hallamos en presencia de una "acción de reelaboración" cuando el organismo o entidad que recibe la solicitud "carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada".*

Y por lo que hace a la delimitación negativa del concepto, conviene especialmente destacar —en línea con el citado Criterio Interpretativo 7/2015— que la noción de *"reelaboración"* no implica *"la mera agregación o suma de datos […], ni tampoco equivale a información cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante"* .

Esta interpretación coincide que han partido de las líneas directrices marcadas por el Tribunal Supremo en la Sentencia nº 1547/2017; a saber, que *"[c]ualquier pronunciamiento sobre las* "*causas de inadmisión*"*que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c de dicho artículo (que se refiere a solicitudes* "*relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*"*) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013" (Fundamento de Derecho Cuarto); y que no puede considerarse reelaboración la "mera suma" de los datos objeto de la solicitud (vid., por ejemplo, la Resolución 85/2018, FJ 3º).*

3. A la vista de la respuesta ofrecida y de esta doctrina, este Consejo considera que la entidad reclamada aplicó correctamente la causa de inadmisión, por los motivos que se indicarán a continuación.

La entidad reclamada afirma que para dar respuesta a la persona reclamante habría de confeccionar "*un determinado documento (certificado y/o informe)*". A mayor abundamiento, es la propia persona reclamante la que en sus alegaciones presentadas tras la recepción del Decreto de la Alcaldía, reconoce la inexistencia de la documentación, al manifestar que "*en la Cuenta General del año 2020 que adjunto, sí figura dicho informe que además adjunto específicamente bien resaltado. Adjunto además, las Cuentas Generales 2021 y 2022 donde no figuran los Certificados y o Informes que por Ley sí deben existir y deben estar firmados por la habilitada nacional Interventora*".

Este Consejo ha consultado el portal de transparencia de la entidad reclamada, en el que consta la información relativa a la Cuenta General del municipio desde el año 2016 hasta 2022. Pues bien,

examinada la Cuenta General de los años 2020, este Consejo ha comprobado la existencia del informe al que se refiere la persona reclamante, consistente en un Informe resumen de los resultados del control interno que contiene los resultados más significativos derivados de las actuaciones de control financiero y de función interventora realizadas del ejercicio 2020, elaborado por la Interventora de Fondos del Ayuntamiento con fecha 11 de junio de 2021. A su vez, examinadas las Cuentas Generales de los años 2021 y 2022 (años de los que se pide la información) se ha podido comprobar que, aparte de los Informes de la Interventora de Fondos, expedientes 5199/2022 y 5091/2023, no aparece ningún informe resumen de los resultados del control interno con los resultados más significativos de las actuaciones de control financiero y de función interventora realizadas en esos dos ejercicios.

En concreto, en el informe de la Cuenta General ejercicio 2022, se manifiesta en su apartado undécimo que:

> "*En aplicación del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades locales del sector Público Local, éste órgano interventor con fecha 12 de mayo de 2022 elaboró un Plan Anual de Control Financiero, del cual se dio cuenta en el Pleno de la Corporación celebrado el pasado 26 de mayo de 2022, que implicará el control permanente posterior, con criterios muestrables y técnicas de auditoría del ejercicio 2021, cuyo alcance temporal abarca desde su elaboración por la Intervención General hasta el 31 de diciembre de 2022, dicho control permanente no ha podido ser realizado dada la gran falta de medios personales que ha tenido el departamento de Intervención durante los años recientes, que fue puesto de manifiesto mediante varios escritos al Alcalde, y situación ésta que se acentuó aún más a lo largo de 2022 hasta fecha muy reciente, en las que ha habido momentos en los que el departamento sólo ha contado con uno o dos empleados motivado por Jubilaciones, bajas por enfermedad, y vacaciones del personal, que ha hecho totalmente imposible su ejecución. Es por ello, por lo que dicho Plan se llevará a cabo en lo que resta de este ejercicio 2023, junto con el inicio del Plan que se prevea ejecutar para el Control Financiero de la anualidad del 2022*".

Por todo lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que la documentación solicitada (certificado o informe de la intervención del cobro de gratificaciones de un determinado empleado público) no está en poder de la entidad reclamada, por lo que no puede ser facilitada, y debería ser elaborada en su caso, *ex profeso*.

Pues bien, como es sabido, el artículo 2 a) LTPA conceptúa como “información pública” *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades” incluidas en el ámbito subjetivo de la Ley, “y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.*

Por consiguiente, el concepto legal de “información pública” delimitado por la normativa de transparencia, así como la regla general de acceso que vertebra la misma, presupone y *“exige la existencia real y efectiva de un contenido o documento que obre en poder del sujeto obligado con ocasión del ejercicio de las funciones que tiene encomendadas”;* por lo que procede desestimar la reclamación que pretenda acceder a documentos inexistentes, *“y ello con independencia de la valoración particular que dicha inexistencia pueda merecer al reclamante”* (así, entre otras muchas, la Resolución 142/2018, FJ 2º).

En consecuencia, este Consejo viene sosteniendo que no le corresponde revisar si una determinada información debería o no existir, ni enjuiciar la corrección jurídica de la eventual carencia de la misma (así, por ejemplo, Resoluciones 84/2016, FJ 2º; 101/2016, FJ 3º, 107/2016, FJ 3º y 115/2016, FJ 5º). Como se precisaría en el FJ 4º de la Resolución 149/2017:

> *"[…] las presuntas irregularidades o deficiencias que –a juicio de los reclamantes- presente la información proporcionada por la Administración deberán, en su caso, alegarse y hacerse valer en la correspondiente vía administrativa y/o jurisdiccional que resulte competente en función de la naturaleza y alcance de las anomalías denunciadas. De lo contrario, este Consejo pasaría a operar como una suerte de órgano de revisión universal frente a cualquier irregularidad o defecto en la información que pudiera esgrimir la persona a la que se ha dado acceso a la misma, lo que manifiestamente escapa a la finalidad del marco normativo regulador de la transparencia".*

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Único. Desestimar la Reclamación.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Esta resolución consta firmada electrónicamente.